

Risque industriel

Du risque improbable à la démocratie du risque

Les toulousains n'oublieront jamais le 21 septembre 2001. Ce jour-là, à 10 heures 17, l'usine d'AZF explosait et causait à la ville et à ses habitants de très gros dégâts humains et matériels. Cette explosion a révélé, à la fois, les limites de nos dispositifs juridiques et la nécessité de développer une nouvelle culture du risque encadrée par des textes adaptés aux réalités de terrain. On est ainsi passé de la reconnaissance de l'improbabilité d'un risque à la matérialisation d'un risque probable dont l'existence doit désormais être démocratiquement reconnue afin d'en assurer la réduction maximale. Il convient désormais de réduire le risque et d'en réduire les conséquences, souligne l'auteur en analysant, à travers ce double critère, le projet de loi du gouvernement.

Le droit européen, le droit français, voire même les pouvoirs attribués aux responsables politiques locaux, auraient dû rendre impossible le drame d'AZF. Même si certains soulignent régulièrement le fait que le risque zéro n'existe pas, les populations qui résident à proximité de sites industriels à risque proclament aujourd'hui leur refus de continuer à vivre dans de telles conditions. Le slogan « *Plus jamais ça, ni ici, ni ailleurs* » constitue désormais le socle de leur exigence révélatrice des carences anciennes.

Un droit éloigné des réalités

La célèbre directive Seveso du 24 juin 1982, constitue le premier axe majeur de mise en place d'une réglementation communautaire des risques industriels. Les employeurs se voient imposer des contraintes de transparence lorsque leurs productions présentent un risque potentiel d'accident susceptible de dépasser l'enceinte d'activité. Les limites de ce premier texte au regard de drames intervenus postérieurement à son application ont amené les responsables européens à mettre en place, le 9 décembre 1996, une directive dite *Seveso 2* susceptible de renforcer les dispositifs de protection en particulier en élargissant les zones concernées par le texte et en intensifiant les contrôles. Les établissements classés *Seveso*

sont désormais soumis à des contraintes renforcées : contrôles spéciaux de structures publiques, contraintes de transparence tant à l'égard des salariés que des populations situées au voisinage du site de production, plans d'urgence et procédures de sauvegardes en cas d'accident majeur... les textes européens ont été peu à peu transposés en droit national modifiant sensiblement notre dispositif juridique.

En droit français, la loi du 22 juillet 1987 constitue un texte important organisant le rôle de l'État dans le contrôle des collectivités locales en particulier dans le domaine sensible de l'urbanisation. La prise en compte des risques technologiques dans les procédures et décisions locales se heurte cependant à de nombreuses contraintes, en particulier économiques. Il est aisé de comprendre que le texte de 1987 est resté sans effet sur la zone industrielle d'AZF autour de laquelle l'urbanisation était, à cette date, largement réalisée. La loi de 1987 confirme, en outre, le droit à l'information des citoyens : « les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent ».

Les textes européens sont par ailleurs intégrés en droit français par les décrets du 20 mars 2000 et du 28 décembre 1999 et par

par
Jean-Michel Lattes,
 Maître de Conférences
 à l'Université Toulouse 1,
 Chercheur au Lirhe
 (CNRS UMR 5066),
 Conseiller municipal
 de Toulouse

l'arrêté et la circulaire ministérielle du 10 mai 2000.

Des adaptations insuffisantes

Les catastrophes présentent, hélas, une vertu : celle d'ouvrir des réflexions qui auraient pourtant pu être initiées plus tôt. Suite à l'explosion d'AZF, une concertation nationale a été organisée par le ministère de l'Environnement et a donné lieu à la publication du rapport Essig (6 février 2002) du nom du rapporteur du débat national. Un projet de loi présenté le 12 février 2002 en Conseil des ministres en reprend les principales dispositions. Sans le remettre en cause, le nouveau ministre de l'Environnement et du développement durable, Roselyne Bachelot, en annonce le renforcement en particulier par le moyen d'un nouveau texte sur la prévention des catastrophes industrielles ou naturelles présenté en ce début d'année 2003.

Le rapport Essig

On aurait pu penser que les pouvoirs attribués aux élus locaux (consultations obligatoires des conseils municipaux, pouvoirs de police des maires, élaboration des documents d'urbanisme, ...) et aux préfets, seuls habilités à prendre des décisions individuelles, étaient de nature à réduire au maximum le risque industriel. L'intervention des Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) réunissant l'ensemble des parties intéressées pour analyser la situation des installations à risque et le contrôle des Directions régionales de l'industrie (DRIE), de la recherche et de l'environnement devaient permettre d'écarter tout risque majeur. La commission d'enquête parlementaire du 17 octobre 2001, la charte des installations classées du 6 novembre 2001, les débats régionaux préparant le débat national du 11 décembre 2001... ont constitué les premiers pas vers une réflexion permettant le dépôt d'un rapport de synthèse dont il convient de relever la grande qualité même si des insuffisances demeurent.

Autour de deux idées dominantes, « le risque dans notre société » et « vivre avec le risque industriel », il est possible de dégager les thèmes majeurs de cette réflexion :

- Création d'un Plan de prévention des risques technologiques (PPRT), susceptible de réglementer les constructions nouvelles et déterminant des normes d'adaptation sur les

biens existants.

- Création de comités locaux d'information et de prévention dotés de moyens nouveaux tant matériels et humains que juridique débouchant sur une véritable « démocratie du risque ».

- Amélioration des pouvoirs d'intervention des représentants du personnel des sites à risque et, en particulier, des Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

La philosophie du texte Essig est claire : il convient de maîtriser les risques à la source. Un certain nombre de problèmes ne sont cependant pas (ou insuffisamment...) traités. La situation des sites pollués demeure extrêmement problématique. L'explosion d'AZF a, par exemple, révélé que la société des transports urbains de l'agglomération toulousaine (SEMVA) était située depuis 1972 sur le site d'anciennes usines chimiques aux sols non dépollués. De même, le problème du transport des produits dangereux ne paraît pas suffisamment pris en compte malgré l'extrême dangerosité de certaines situations. Qui sait, par exemple, qu'à Toulouse, le transport des matières dangereuses se fait par une voie ferrée passant au cœur de la ville et que le projet de contournement a plus de 30 ans ?

« La philosophie du rapport Essig est claire : il convient de maîtriser les risques à la source. »

Les projets nouveaux.

À l'occasion du premier anniversaire de l'explosion de l'usine d'AZF, le nouveau ministre a présenté le travail réalisé depuis cette date, et, surtout, les mesures nouvelles susceptibles d'être prises. Ainsi, l'ensemble des 670 établissements Seveso qualifiés de « seuil haut » ont été tenus de mettre à jour leurs études de dangers tout en proposant à l'administration des plans concrets d'amélioration de la sûreté de leurs installations alors que rien de tel n'avait été fait depuis la loi sur les installations classées du 19 juillet 1976. Le ministre souligne, en outre, les principales orientations susceptibles d'être développées dans les années à venir : renforcement de l'association des salariés à la gestion du risque, intensification des contrôles non seulement des installations mais aussi des hommes participant à l'organisation des entreprises en matière de sécurité, amélioration de la transparence avec la création de commissions locales d'information autour des sites à risque et diffusion sur

Internet des arrêtés d'autorisation et des résultats des contrôles, amélioration des procédures d'indemnisation des victimes et de passation des marchés publics en cas de catastrophe industrielle...

Le texte présenté le 3 janvier 2003 apparaît sous la forme d'un projet de loi « tendant à renforcer la prévention des risques technologiques et naturels » avec une première partie consacrée aux risques technologiques très directement inspirée des suites de l'explosion d'AZF. La ministre y reprend, avec quelques amendements et compléments, le texte déposé par le gouvernement précédent. Elle y ajoute des dispositions découlant des conclusions du rapport parlementaire Loos-Le Déaut sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur (février 2002) et de la proposition de loi Douste-Blazy/Diebold du 24 septembre 2002 tendant à garantir l'indemnisation des victimes et accélérer les procédures relatives aux marchés publics en cas de catastrophe industrielle (n° 219/douzième législature).

Sans préjuger des évolutions possibles du projet au cours des navettes parlementaires, il est possible d'en dégager les grandes idées. Les objectifs principaux du projet visent, à la fois, l'amélioration de l'information du public des risques qu'il encourt dans sa zone de vie, le renforcement de la prévention et la reconquête des zones à risque.

Concernant *l'information du public*, il sera désormais obligatoire de faire mention du risque lors d'une transaction, location ou vente sur un immeuble situé

près d'une usine dangereuse. Les services de l'État seront chargés de fournir les informations nécessaires (cartes de localisation des zones de danger entourant les 670 usines Seveso classées « seuil haut »...) afin d'améliorer la connaissance des particularités locales des dangers potentiels. On retrouve ici des dispositifs du type de ceux déjà en place concernant la présence du plomb, d'amiante ou des termites. En outre, le projet prévoit la mise en place, sur le modèle des centrales nucléaires, de « Commissions locales d'information et de concertation » autour des sites à risque. On notera ici l'importance que le ministère attache à la notion de concertation à

la différence des Commissions locales d'information et de surveillance des déchets (CLIS). Ces Commissions disposeront de budgets propres et auront la capacité de demander des expertises. Ce dispositif est complété par l'obligation faite aux employeurs de communiquer aux préfets une évaluation des dangers pouvant être provoqués par une installation dangereuse et par l'obligation d'organiser une réunion publique lors de l'enquête publique relative aux usines Seveso.

L'expérience toulousaine a mis en évidence le sentiment d'un manque de transparence de la part d'une population certes choquée, mais soumise à des informations par trop contradictoires. Les dispositifs nouveaux devraient sensiblement améliorer les choses même s'ils paraissent perfectibles.

Les salariés des entreprises à risques sont évoqués dans le projet, en particulier au travers du rôle du Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de Travail (CHSCT). Certes le rôle de cette institution est renforcé dans le domaine des risques technologiques avec la possibilité désormais ouverte de faire appel à des experts et d'alerter les inspecteurs des installations classées comme avec la mise en place de la distinction entre le comité de site et celui d'établissement mais ses pouvoirs demeurent limités. On en reste à l'information et à la consultation sans aller jusqu'à la participation à la décision. Sur le terrain de la sous-traitance, l'employeur déterminera, en collaboration avec le CHSCT, la liste des emplois réservés aux titulaires. En outre, l'entreprise utilisatrice et le sous-traitant devront définir en commun, avant toute intervention, les mesures de précaution et de sécurité à respecter et les salariés sous-traitants recevront une formation d'accueil sur les risques spécifiques Seveso 2. Ces mesures destinées à impliquer les salariés dans une véritable culture du risque paraissent insuffisantes. Les pouvoirs du CHSCT demeurent limités et le problème des petites entreprises ne disposant pas d'une telle structure reste entier.

Pour *les habitants des zones à risques* plusieurs règles nouvelles sont posées. Ainsi, en cas d'aggravation d'un risque, par exemple avec l'extension d'une usine classée Seveso, l'industriel devra assumer une charge nouvelle l'obligeant à indemniser les riverains concernés par la servitude nouvelle créée de son propre fait. Par ailleurs, des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) détermineront des zones inconstructibles autour des zones Seveso « seuil haut ». Les

“ Les objectifs principaux du projet de loi Bachelot visent, à la fois, l'amélioration de l'information du public des risques qu'il encourt dans sa zone de vie, le renforcement de la prévention et la reconquête des zones à risque. ”



Philippe Douste-Blazy, maire de Toulouse, après l'explosion de l'usine AZF. Le projet de loi Bachelot, s'il s'inspire de la proposition de loi Douste-Blazy/Diebold, ne va pas aussi loin, notamment en ce qui concerne l'accélération des procédures de marché public.

Crédit photo : SIPA

habitants concernés se verront imposer des travaux susceptibles de réduire le risque en cas de catastrophe industrielle (fenêtres renforcées, ventilations adaptées...). Enfin, l'extension du « droit de délaissement » complètera le dispositif dans le but de permettre aux riverains de s'éloigner des usines les plus dangereuses en corrigeant ainsi les erreurs du passé en matière d'urbanisation. On ne cherche donc plus uniquement à interdire l'extension des zones urbanisées, on s'efforce d'en assurer la réduction. Les habitants concernés pourront demander aux communes de racheter leur maison à un prix fixé par l'administration des domaines afin d'avoir une réelle possibilité de déménager. Les frais occasionnés devraient être partagés entre les collectivités locales, les industriels et l'État. Les biens immobiliers ainsi délaissés deviendront propriété de la commune qui ne pourra, bien sûr, y reconstruire des habitations.

On notera que le projet Bachelot ne reprend pas l'idée développée dans le rapport parlementaire de la création d'un fonds de prévention des risques industriels et l'on peut s'interroger sur la capacité de financement réellement dégagée par ces conventions locales. L'idée de traiter désormais non seulement les zones en voie d'urbanisation mais aussi les zones à risques afin de les « dés-urbaniser »

constitue une évolution intéressante et peut permettre une reconquête des espaces soumis à un risque important.

Concernant *l'indemnisation des victimes*, le projet de loi constitue une modification très significative des dispositifs existants. On y retrouve, à la fois, la prise en compte des difficultés toulousaines post-AZF et des éléments contenus dans la proposition de loi Douste-Blazy-Diebold. La simplification des procédures a constitué l'axe central de ce dispositif. Les assureurs auront désormais 3 mois pour indemniser les victimes d'une catastrophe naturelle à charge pour eux de se retourner contre l'assureur fautif. On modifie ainsi le droit de la responsabilité en obligeant l'assureur direct de l'habitation ou de l'automobile endommagée à indemniser ses assurés. Ces mesures seront financées par l'intégration d'une garantie nouvelle obligatoire couvrant – moyennant un surplus de cotisation – les catastrophes industrielles. On retrouve ici un dispositif proche de celui applicable aux catas-

« Le projet Bachelot ne reprend pas l'idée développée dans le rapport parlementaire de la création d'un fonds de prévention des risques industriels et l'on peut s'interroger sur la capacité de financement réellement dégagée par les conventions locales.... »

trophes naturelles, les pouvoirs publics étant amenés à déclarer, par arrêté publié au journal officiel, l'état de catastrophe industrielle. Le problème de la personne non assurée – et elles sont révélées nombreuses à Toulouse – reste entier, le recours contre l'industriel fautif demeurant alors la seule voie possible. Pour prendre en compte cette situation spécifique, le gouvernement propose que les risques de ce type soient pris en charge par le Fonds de garantie automobile doté de ressources nouvelles par des prélèvements effectués sur les sociétés d'assurances.

On peut constater que les propositions Douste-Blazy/Diebold relatives à l'accélération des procédures de marchés publics ne sont pas reprises dans ce projet. Elles constituent pourtant un élément essentiel pour faciliter les interventions publiques post-catastrophes, la lenteur des procédures publiques en France se révélant, comme la catastrophe de Toulouse l'a démontré, peu compatibles avec les nécessités du terrain. Sur le plan des remboursements, les sinistrés devraient bénéficier d'un remboursement rapide y compris en cas de défaillance de l'industriel responsable du dommage. On notera que de nombreux sinistrés toulousains demeurent en attente de remboursement plus de 15 mois après l'explosion de l'usine AZF.

“ Les propositions Douste-Blazy/Diebold relatives à l'accélération des procédures de marchés publics ne sont pas reprises dans le projet Bachelot. Elles constituent pourtant un élément essentiel pour faciliter les interventions publiques post-catastrophes.. ”

Un chantier qui reste ouvert...

Comme pour toute réforme née dans l'urgence d'une situation perçue comme socialement inacceptable, les juristes s'interrogent sur ses apports, sur ses manques et sur ses ambiguïtés. Nul doute que les réformes proposées vont dans le bon sens : meilleure protection contre les risques, amélioration des processus d'information, accélération des indemnisations, aides au départ et donc reflux de l'urbanisation sur les zones à haut risque... Tout cela participe, sans nul doute, à réduire les difficultés rencontrées lors d'une catastrophe industrielle majeure. Un certain nombre de questions demeurent cependant et des contradictions apparaissent.

Le rapport parlementaire Loos-Le Deaut et la mission Essig avaient largement traité de la réduction à la source du risque. Le projet Bachelot n'aborde pas ces thématiques en

considérant que ces actions sont du domaine du règlement voire même « de la simple bonne pratique », la ministre de l'environnement et du développement durable présentant le nouveau texte comme « une des briques » d'un plan d'action plus global. Il convient de noter qu'un certain nombre d'éléments confortent cette présentation : réexamen de l'ensemble des sites Seveso en France, renforcement du droit européen en particulier sur le problème particulier du stockage des engrais, renforcement budgétaire de l'Ineris (expert public du risque industriel), renforcement des inspections (créations d'emplois dans les DRIRE) et développement des contrôles portant sur le facteur humain, ... bien d'autres mesures mises en œuvre ou en cours de l'être auraient pu compléter cette liste. Reste que l'on peut s'interroger sur certains manques qui demeurent aujourd'hui réduits à de simples effets d'annonce. Il conviendra donc de suivre dans l'avenir un certain nombre de problèmes à ce jour non directement traités : nécessité de rénover et de perfectionner les études de dangers, renforcement des pouvoirs des CHSCT, mesure réelle de l'impact sanitaire des installations classées, réduction de la taille des installations de production afin de réduire le risque à la source, renforcement de la sûreté industrielle et des sanctions liées au non-respect des règles, développement de l'expertise publique et associative afin de renforcer une évaluation pluraliste des risques, amélioration de la formation à la sécurité, encadrement des processus de sous-traitance sur les sites dangereux...

Sur le plan du droit, on ne peut que constater le fait que les personnes privées participent désormais à la couverture d'un risque dont elles ne sont pas responsables. En outre, le risque n'est plus considéré comme irréalisable. Il est certes réduit au maximum – si tenté que cela soit concevable – mais ses conséquences sont prises en compte ce qui témoigne de son acceptation.

La perfection juridique n'existe pas. Les progrès générés par les nouveaux dispositifs sont réels et découlent bien souvent d'un véritable consensus politique. Reste que le chantier de la lutte contre le risque doit rester un chantier toujours ouvert en espérant que le leitmotiv des associations de sinistrés — « Plus jamais ça... » — deviendra à Toulouse comme ailleurs une réalité.

J-M. L.